Nr 62

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om decentralisering och ökad rättssäkerhet inom förvaltningen.

Motionen m. m

I motionen 1974:347 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs "att riksdagen 1. anhåller hos Kungl. Maj:t att de i motionen upptagna frågorna om decentralisering inom förvaltningen skyndsamt upptas till prövning genom en särskild parlamentariskt sammansatt utredning jämte därtill knutna arbetsgrupper, i enlighet med vad som anförts i motionen, 2. tillkännager för Kungl. Maj:t som sin mening vad som anförts i motionen om behovet av reformarbete för att förbättra den enskildes rättsskydd inom förvaltningen".

Motiveringen överensstämmer i allt väsentligt med vad som anfördes i partimotionen 1973:964 (c). I denna motion hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära åtgärder för att tillgodose de i motionen anförda synpunkterna om ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen.

I sitt av riksdagen godkända yttrande över motionen anförde konstitutionsutskottet (KU 1973:9) bl. a. följande:

Vad först gäller frågorna om decentralisering och lekmannainflytande inom förvaltningen behandlades dessa ingående i utskottets betänkande 1972:12. Utskottets av riksdagen godkända yttrande har återgivits i huvudsak ordagrant i det föregående. Utskottet uttalade sålunda bl. a. att frågan om decentralisering inom förvaltningen var väsentlig och att betydande fördelar kan vinnas därmed. Enligt utskottets mening var det väsentligt att möjligheterna till ökad decentralisering togs till vara. Detta gällde särskilt i de fall, då en decentralisering innebar rationalisering, ökad effektivitet eller förbättrad service för allmänheten. Av största vikt var enligt utskottet också frågan om rättssäkerheten. En decentralisering borde således inte äga rum om väsentliga rättssäkerhetsintressen talade emot en sådan åtgärd. Med hänsyn till de berörda omständigheterna var det enligt utskottet angeläget att myndigheterna själva undersökte möjligheterna till decentralisering och tog de initiativ i denna del som kunde behövas. Utskottet ansåg sig kunna förutsätta att arbetet därmed skulle komma att fortsätta under beaktande av statsmakternas intentioner i frågan. I nära samband med frågan om decentralisering stod, framhöll utskottet vidare, frågan om medborgarinflytande inom förvaltningen. Utskottet erinrade om att utvecklingen även på detta område lett till att betydande lekmannainflytande införts inom allt fler grenar av förvaltningen. Den medborgerliga insyn i och kontroll av verksamheten, som därmed eftersträvats, framstod som en naturlig följd bl. a. av att förvaltningsavgörandena i stor utsträckning inte längre hade

karaktären av tillämpning av i detalj utformade författningsregler. I stället var det i många fall fråga om att handla inom ofta ganska vida författningsramar där avgörandena kunde ha stor betydelse för den enskilde. Enligt utskottets mening var det ett väsentligt demokratiskt intresse att medborgarinflytandet inom förvaltningsorganen fortsatte att öka. Formerna för detta måste emellertid nödvändigtvis skifta med hänsyn till de i hög grad varierande förhållandena på olika områden.

Frågor om den enskildes rättsskydd inom förvaltningen behandlades i utskottets betänkande 1972:39. I sitt av riksdagen godkända yttrande – – – erinrade utskottet om de senaste årens arbete på reformer av betydelse för den enskildes rättsskydd inom förvaltningen. Utskottet konstaterade att viktiga reformer nyligen beslutats och att ytterligare reformförslag kunde väntas föreläggas riksdagen inom en nära framtid.

Utskottet intar i år samma ståndpunkt som förra året till frågorna om decentralisering, lekmannainflytande och rättssäkerhet inom förvaltningen. Utskottet vidhåller sina i det föregående återgivna uttalanden i dessa frågor. Med hänsyn till de förhållanden som redovisats i dessa, är det enligt utskottets mening inte erforderligt att nu ta ett särskilt initiativ från riksdagens sida i syfte att uppnå ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen.

I en reservation (3 c) yrkades bifall till motionen, varvid anfördes följande:

De frågor om ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen som tas upp i motionen 1973:964 är enligt utskottets mening av mycket stor betydelse.

Målet att uppnå ökad jämlikhet och trygghet på olika områden och en livsmiljö, som är anpassad efter människans förutsättningar och behov, kan enligt utskottets mening endast uppnås i ett mera decentraliserat samhälle. Samhällsfunktionerna bör över ett brett register inriktas på att uppnå detta. Detta gäller inte minst de alltmer omfattande förvaltningsfunktionerna inom den offentliga sektorn. Förvaltningen bör så långt möjligt decentraliseras från statlig byråkrati till folklig självstyrelse och från centrala statliga myndigheter till regionala och lokala organ. Därmed ökar effektiviteten, och samhällets service till allmänheten förbättras. Genom en fortgående decentralisering av statliga förvaltningsfunktioner förbättras även möjligheterna till ökat lekmannainflytande och större rättstrygghet.

Det moderna välfärdssamhället har medfört en kraftig expansion av den offentliga förvaltningen. Därmed har också behovet av åtgärder för att tillgodose de enskildas rättsskydd vuxit. Vissa reformer i detta syfte har beslutats 1972 och ytterligare åtgärder är under prövning. Som utvecklats i motionen 1973:964 framstår det emellertid som i hög grad angeläget att reformarbetet nu fortsätter utan avbrott och att det kommer att kännetecknas av en större planmässighet och kraft än tidigare.

Mot bakgrund av vad utskottet sålunda anfört anser utskottet det vara påkallat att riksdagen nu tar ett särskilt initiativ i syfte att uppnå ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen.

I ett särskilt yttrande (2 fp) anfördes följande:

Frågor om ökad decentralisering, stärkt lekmannainflytande och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen har, som framgår av utskottets betänkande,

rönt stor uppmärksamhet från riksdagens sida under 1972. Ytterligare riksdagsbeslut kommer att tas i år. Samtidigt pågår betydelsefullt utredningsarbete. Det är nu angeläget att beslutade reformer snabbt leder till avsedda resultat samt att ytterligare åtgärder målmedvetet förbereds.

Frågan om decentralisering av statliga förvaltningsuppgifter är enligt vår uppfattning av stor principiell räckvidd och har anknytning till många olika områden. En decentralisering av förvaltningsuppgifter och beslut från central till regional och lokal nivå medför bl. a. ökade möjligheter till lekmannainflytande. Vi vill här hänvisa till motionerna 1972:204 och 1973:225 där folkpartiets syn på decentraliseringen och dess regionalpolitiska roll utvecklas.

I den förra motionen framhålls att decentraliseringen av arbetsuppgifter till lägre nivåer innebär att länsstyrelser och andra länsmyndigheter samt landstingets förvaltningar i större utsträckning ombesörjer den regionalt inriktade servicen och primärkommunerna den lokalt inriktade. Genom centralt utfärdade generella anvisningar och statsbidragsbestämmelser kan beslutsfattandet decentraliseras utan nämnvärda risker för ojämn kvalitet i serviceutbudet. Där överföring av arbetsuppgifter från centrala till regionala och lokala myndigheter inte är möjlig bör resp. verk undersöka möjligheterna att bygga upp eller utvidga egna regionala och lokala enheter som ersättning för expanderande central förvaltning. Utöver de anställdas synpunkter och de närdemokratiska skälen måste därvidlag även de ekonomiska konsekvenserna väga tungt. Folkpartiet har på detta sätt velat peka på möjligheterna att i ett sammanhang sammanväga de regionalpolitiska, närdemokratiska och ekonomiska aspekterna med frågan om förbättrad effektivitet för resp. förvaltning.

Beträffande frågornas behandling vid de senaste två årens riksdagar hänvisas sålunda till utskottets betänkanden 1972:12, 1972:39 och 1973:9.

Länsberedningen

I oktober detta år överlämnade länsberedningen betänkandet Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84) till chefen för kommundepartementet.

Länsberedningens uppdrag har varit att i anslutning till vissa tidigare verkställda utredningar, nämligen länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelningsutredningen (SOU 1967:20–23) samt länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) göra en sammanfattande bedömning rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Därvid skulle bl. a. fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun övervägas.

De förslag som nu lagts fram innefattar huvudsakligen principiella ställningstaganden. Det måste enligt beredningen anses mest praktiskt att statsmakterna först tar ställning till de olika principlösningar som kan ifrågakomma och att dessa beslut därefter får ligga till grund för arbetet med de mera detaljerade förslag i form av författningstexter, personalplaner o. d. som också erfordras.

Beredningen konstaterar att kommunerna och staten delar ansvaret för

utvecklingen av den offentliga sektorn. Allmänt gäller att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Förhållandet mellan stat och kommun präglas sålunda av en helhetssyn. Det är därför enligt beredningen varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Med denna bakgrund har beredningen gått igenom flertalet samhällssektorer för att se om ansvaret bör vara statligt eller kommunalt. Resultatet av genomgången är att uppgiftsfördelningen, sådan den återspeglas i huvudmannaskapet, i stort sett är väl avvägd.

Beredningen anser att statens tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten har stor betydelse för den faktiska kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Beredningen uttalar att direktivens intentioner, att staten skall påverka inriktningen i stort av den kommunala verksamheten men lämna en betydande frihet för kommunerna vid den praktiska utformningen, kan förverkligas genom att kommunerna i större utsträckning än nu får disponera statsbidrag utan ingående författningsreglering.

Bl. a. till följd av kommunindelningsreformen bör det enligt beredningen vara möjligt att minska den statliga tillsynen och kontrollen över den kommunala verksamheten.

Med hänsyn till de förslag i denna riktning som numera föreligger bl. a. inom skolans område, och till pågående arbete i regeringens kansli angående omfattningen av den statliga tillsynen över kommunerna har beredningen emellertid inte funnit det vara nödvändigt att framlägga några förslag i denna del.

En av de viktigaste uppgifterna för beredningen har varit att behandla frågan om huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen. Frågan har gällt huruvida denna skall ha statligt huvudmannaskap som nu är fallet eller landstingskommunalt som länsdemokratiutredningen föreslog.

Enligt beredningen består samhällsplaneringen på regional nivå dels av olika former av sektorsplanering, dels av en nivåplanering som har till syfte att samordna den sektoriella planeringen och inrikta denna mot de mål som ställts upp för regionalpolitiken.

Detta innebär att det organ som ges ansvaret för den regionala samhällsplaneringen får till uppgift att samordna planeringsaktiviteter som bedrivs inom primärkommuner, landstingskommuner och statliga organ. För att samordningen skall bli effektiv krävs enligt beredningen att det organ som får ansvaret för dem i viss utsträckning måste ges rätt att fatta beslut som är bindande även för primärkommuner och statliga organ vilkas arbete berörs av den regionala planeringen.

Att ge landstingen i uppdrag att ansvara för den regionala samhällsplaneringen skulle därför innebära att landstingen fick en ställning som över-

kommun i förhållande till primärkommunen. En sådan ordning är enligt beredningen inte önskvärd.

Inte heller är det enligt beredningen möjligt att ge kommunala organ beslutanderätt över statliga myndigheter. På grund av den statliga planeringens karaktär skulle det också enligt beredningen möta stora svårigheter att i full utsträckning kommunalisera den funktion på regional nivå som består i samordning av skilda delar av den statliga sektorsplaneringen.

Eftersom den regionala samhällsplaneringen måste anpassas till de av statsmakterna fastlagda regionalpolitiska målen är det enligt beredningen svårt att entydigt avgränsa det regionala ansvarsområdet på ett sådant sätt att det är möjligt att utkräva ett politiskt ansvar.

Beredningen finner därför att huvudmannaskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen liksom för viss sektorsplanering även fortsättningsvis bör vara statligt.

För att stärka länets inflytande föreslår beredningen en författningsmässig föreskrift om att de representativa församlingarna i landstingskommuner och primärkommuner skall yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag som länsprogram och regional trafikplanering.

Beredningens borgerliga ledamöter har i ett särskilt yttrande framhållit att länsberedningens förslag bör ses som ett etappmål mot en mera utbyggd länsdemokrati. En fullt utbyggd länsdemokrati förblir ett angeläget politiskt mål i ett längre perspektiv, framhålls i yttrandet.

Beredningens betänkande är för närvarande föremål för en omfattande remissbehandling. Remisstiden utgår i juni 1975.

Utskottet

I motionen har tagits upp frågor om decentralisering och den enskildes rättsskydd inom förvaltningen.

Länsberedningen har i sitt nyligen avgivna betänkande Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84) behandlat även frågan om decentralisering och därvid uttalat att länsstyrelserna genom sin förtroendemannastyrelse och sin organisatoriska uppbyggnad har goda förutsättningar att i ökad utsträckning kunna ta över beslutanderätten från centrala sektorsmyndigheter beträffande en rad ärendegrupper. Enligt beredningen synes härvidlag i första hand näringslivsfrågor, vägplanering och miljö- och naturvård vara aktuella områden för ytterligare decentraliseringsåtgärder.

Allmänt framhåller beredningen att en konkret avgränsning av de beslut som kan decentraliseras kräver en detaljerad genomgång av alla de författningar och bestämmelser som reglerar dessa ämnesområden samt inte minst kontakter och diskussioner med berörda myndigheter på central och regional nivå. Beredningen föreslår därför att detaljerade överväganden i decentraliseringsfrågor görs i särskild ordning.

Som utskottet tidigare i olika sammanhang uttalat anser utskottet i likhet

med länsberedningen att det är av stort värde att pröva möjligheterna till decentralisering av skilda ärendeområden från central till regional nivå. Utskottet har erfarit att man från regeringens sida för närvarande överväger hithörande frågor. Enligt utskottet torde det kunna förutsättas att initiativ beträffande decentraliseringsfrågorna kommer att tas i enlighet med vad länsberedningen förordat. Den i motionen upptagna frågan om decentralisering inom förvaltningen får sålunda anses besvarad med det anförda.

Vad gäller frågorna i motionen om den enskildes rättsskydd inom förvaltningen vill utskottet erinra om det reformarbete som sedan länge pågår på detta område och som resulterat i en rad åtgärder som syftar till att förbättra den enskildes rättsskydd. Något särskilt initiativ från riksdagens sida med anledning av motionen synes därför inte erforderligt enligt utskottets mening.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionen 1974:347 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 19 november 1974

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (c), fru Thunvall (s), herrar Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Sten Andersson i Stockholm (s), Ahlmark (fp), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s), Björck i Nässjö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Nordin (c), fru Jacobsson (m) och herr Berndtson (vpk).

Reservation

av herrar Boo (c), Pettersson i Örebro (c), Fiskesjö (c) och Nordin (c) som ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet har de i motionen upptagna frågorna om ökad decentralisering och förbättrad rättssäkerhet inom förvaltningen ett nära inbördes samband med varandra och är självfallet av största vikt för de enskilda människorna. I ett demokratiskt samhällssystem är det sålunda av grundläggande betydelse att beslut som berör den enskilde fattas på minsta möjliga avstånd från vederbörande och i så stor utsträckning som möjligt av helt folkvalda organ eller organ med sådant inslag.

I länsberedningens betänkande Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84) framläggs en del värdefulla förslag som om de realiseras kommer att tillföra landstingen nya uppgifter och minska statens detaljkontroll över

kommunerna. Beredningens förslag innebär dock inte att kravet på en verklig länsdemokrati tillgodoses. De innebär inte heller någon systematisk eller genomgripande decentralisering av beslutsfunktioner från central till regional och lokal nivå. Enligt utskottet får länsberedningens förslag ses som begränsade etappmål mot en mera utbyggd länsdemokrati.

Allmänt vill utskottet framhålla att en av de viktigaste uppgifterna för framtiden är att gå vidare på den angivna vägen, dvs. mot ett i vidaste mening decentraliserat samhälle. I hög grad måste i sammanhanget beaktas den offentliga sektorns expansion. En vidgning av den offentliga sektorn för ofrånkomligen med sig risker för ökad byråkratisering av samhället. Därmed skärps kraven på medborgerlig insyn och kontroll över den offentliga verksamheten. Sedan länsberedningen numera slutfört sitt uppdrag finner utskottet att det är i hög grad påkallat att arbetet med decentraliseringsfrågorna fortsätter. För detta ändamål bör det, som framhålls i motionen, uppdras åt en parlamentariskt sammansatt utredning att ta upp detta frågekomplex till prövning i hela dess vidd.

I likhet med vad som anförts i motionen anser utskottet vidare att det är mycket angeläget att frågorna om den enskildes rättsskydd inom förvaltningen ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att ett fortsatt reformarbete på detta viktiga område bedrivs med större planmässighet och kraft än tidigare.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen bifaller motionen 1974:347.

Särskilda yttranden

1. av herr Ahlmark (fp):

Få uppgifter är i dag så angelägna som den att ytterligare sprida beslutanderätten och inflytandet i samhället till de enskilda medborgarna. Den tekniska utvecklingen – inte minst genom datatekniken – den expanderande förvaltningsorganisationen, kommunindelningsreformen, den alltmer omfattande statliga styrningen av kommunernas verksamhet, det ökade behovet av långsiktig planering inom olika områden är bara några exempel på hur utvecklingen i dagens samhälle hotar att fjärma de enskilda människorna från makthavare inom politik och förvaltning.

Det är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt statsskick att de beslut som berör de enskilda människorna fattas på minsta möjliga avstånd från väljarna och i så stor utsträckning som möjligt av folkvalda organ. Detta åstadkommes bl. a. genom kommunalisering av uppgifter till primärkommuner och landsting, genom att alla möjligheter tillvaratas till decentralisering av arbetsuppgifter till länsstyrelser och andra länsmyndigheter samt genom att de olika centrala verken i möjligaste mån bygger upp eller utvidgar egna regionala och lokala enheter som ersättning för expanderande central förvaltning.

År efter år har folkpartiet lagt fram förslag om en vitalisering av den kommunala demokratin, om minskad statlig styrning av kommunernas verksamhet och om en ökad decentralisering inom den statliga förvaltningen. 1972 lyckades vi tillsammans med de övriga oppositionspartierna få riksdagen att begära att länsberedningens arbete skulle inriktas på att utarbeta ett förslag till fullt utvecklad länsdemokrati. Länsberedningen är nu färdig med sitt arbete. På grund av regeringens vägran att effektuera riksdagsbeslutet från 1972 har dock beredningen inte utarbetat något länsdemokratiskt förslag. Det är därför viktigt att arbetet på en länsdemokratisk reform nu fullföljs.

2. av herr Björck i Nässjö (m) och fru Jacobsson (m):

Från moderata samlingspartiets sida har i skilda sammanhang framhållits vikten av att samhälleliga beslutsfunktioner så långt möjligt flyttas till regional nivå. Härigenom motverkas icke önskvärd centraldirigering samtidigt som möjligheterna till större insyn i och kontroll av förvaltningsapparaten främjas. Decentraliseringsfrågorna är sålunda av den största betydelse för demokratin i stort. Vi vill i sammanhanget även peka på den offentliga sektorns kraftiga expansion under senare år. Denna utveckling är enligt vår mening mycket oroande. Ett led i strävandena att komma till rätta med dessa problem bör vara att åstadkomma ett mer decentraliserat samhälle.

Länsberedningen har nyligen slutfört sitt uppdrag och avgett betänkandet Stat och kommun i samverkan (SOU 1974:84). I detta betänkande föreslås vissa åtgärder beträffande bl. a. decentraliseringsfrågor. Betänkandet är för närvarande föremål för en omfattande remissbehandling. Vi anser att utfallet av denna remissbehandling bör avvaktas innan ställning tas till frågan om i vilka former det nödvändiga fortsatta utredningsarbetet beträffande länsdemokratifrågor och i samband härmed frågor om ökad decentralisering av beslutsfunktioner från central till regional nivå bör bedrivas i framtiden.

Den enskildes rättsskydd inom förvaltningen är en annan viktig fråga på detta område, som emellertid enligt vår mening bör behandlas utan samband med frågan om decentralisering.

GOTAB 74 8327 S Stockholm 1974